

Antrag der CSU-Stadtratsfraktion zur Prüfung der Genehmigungsstruktur bei der Friedhofsverwaltung

Sachverhalt:

1. Ausgangslage

Mit Antrag der CSU-Fraktion vom 04.11.2013 wurde die Friedhofsverwaltung beauftragt, die Struktur der dort praktizierten Genehmigungstatbestände aufzuzeigen. Die Friedhofsverwaltung hat hierauf sowohl die Bestattungs- und Friedhofssatzung nebst ihren Anlagen als auch die Bestattungs- und Friedhofsgebührensatzung einer Überprüfung unterzogen.

Der im Antrag beschriebene Sachverhalt und die dazu formulierten Fragen müssen differenziert betrachtet werden. In einigen Teilen betreffen sie Regelungen, die von kirchlichen Friedhofsverwaltungen für deren Friedhöfe erlassen wurden. Die Zusammenarbeit der Kirchengemeinden bzw. Stiftung und der Stadt Nürnberg wurde im Jahr 2003 in einem Friedhofsvertrag festgeschrieben. Demnach betreut die Friedhofsverwaltung der Stadt Nürnberg auch zehn kirchliche Friedhöfe im Bestattungsbereich. Die eigentliche Trägerschaft liegt jedoch weiter bei den jeweiligen Kirchengemeinden oder der Stiftung. Sie erlassen jeweils in eigener Zuständigkeit ihre Friedhofsregelungen und legen die Genehmigungstatbestände sowie die Friedhofsgebühren fest. Hierauf hat die Friedhofsverwaltung der Stadt Nürnberg keinen Einfluss. Sie beurteilt in ihrer Zuständigkeit nur, ob einzeln festgelegte Regelungen auf dem betreffenden Friedhof eingehalten sind. Aufgrund dieser Differenzierung werden im Folgenden die Anfragen der CSU-Fraktion beantwortet:

2. Grabmalgenehmigungen und –gebühren für die kirchlichen Friedhöfe St. Johannis und St. Rochus

Die im Antrag beschriebenen Beispiele hinsichtlich der Reinigung eines Grabmals, der Vorlegeplatten und der Epitaphien können sich nur auf diese beiden Friedhöfe beziehen. Insbesondere der seitens der kirchlichen Friedhofsverwaltung erlassene Genehmigungsvorbehalt zur Errichtung einer Vorlegeplatte auf den beiden angesprochenen kirchlichen Friedhöfen ist den dortigen örtlichen Verhältnissen geschuldet, da der Platz vor einer Grabstelle für solch eine Platte oftmals nicht ausreicht. Auf den städtischen Friedhöfen stellen sich Vorlegeplatten hingegen unproblematisch dar. Auch ein Genehmigungsvorbehalt zur Reinigung eines Grabmals besteht dort nicht.

Aufgrund der historischen Bedeutung der beiden Friedhöfe St. Johannis und St. Rochus, der dortigen örtlichen Verhältnisse und aufgrund ihrer Eigenschaft als Denkmäler, sind an die Pflege der einzelnen Grabstätten besondere Forderungen zu stellen, um auch den strengen Vorgaben des Denkmalschutzes gerecht werden zu können. Trotz einer weiteren Nutzung als Friedhof sollen der historische Bestand und das Erscheinungsbild erhalten bleiben. Hierbei haben die Grabnutzungsberechtigten beizutragen und besondere Anforderungen zu beachten. Hierüber werden sie aber bereits im Vorfeld der Entscheidung für eine solche Grabstelle durch die kirchliche Friedhofsverwaltung aufgeklärt.

In ihrer Satzung für die Friedhöfe St. Johannis und St. Rochus legt die Evangelisch-Lutherische Kirchengemeinde den Umgang mit den historischen Grabmalen fest. Insbesondere in der Grabmalordnung, die als Anlage 1 Bestandteil der Satzung ist, definiert sie die denkmalrechtlichen Auflagen, wie sie auch von den Denkmalschutzbehörden eingefordert werden und definiert die hierfür notwendigen Genehmigungsvoraussetzungen. Darauf basierend stellt die kirchliche Friedhofsverwaltung eine Informationsschrift zur Verfügung, die all die betreffenden Themen zu Grabmal und Grabpflege für Grabrechtsinhaberinnen und -inhaber bzw. Interessenten sowie Steinmetzbetriebe nochmals zusammenfasst und veranschaulicht. Hierin heißt es:

"Moose oder Flechten, die den Grabstein bewachsen, schützen ihn vor Witterung und verleihen ihm ein ehrwürdiges Aussehen, das seinem Alter entspricht und dem historischen Charakter des gesamten Friedhofs gerecht wird. Deshalb sollte darauf verzichtet werden, die Steine zu reinigen. Grobe Verschmutzungen können mit einer weichen Bürste und Wasser entfernt werden. Ausgeschlossen sind die Anwendung von Drahtbürsten, Spachteln, Strahlgeräten oder Druckreinigern, die die natürliche Patina und die natürliche Oberfläche zerstören, den wertvollen Sandstein in seiner Substanz schädigen oder dessen Oberfläche aufrauen, und dadurch eine noch schnellere Verschmutzung begünstigen"....."Alle Reparaturen und Restaurierungen, die an den Steinen vorgenommen werden sollen, müssen bei der (kirchlichen) Friedhofsverwaltung beantragt und geprüft werden."

Weiter heißt es zum Umgang mit Epitaphien:

"Auch die Epitaphien stellen wertvolle kunsthistorische Denkmäler dar. Ihr hohes Alter erfordert bedachte Pflege und vorsichtigen Umgang durch besonders geschultes Fachpersonal"....."Die grünliche Schicht (Patina) auf den Epitaphien stellt einen natürlichen Schutz dar und darf nicht entfernt oder überdeckt werden. Farbaufräge können das Material schädigen und machen filigrane Bearbeitungen (Gravuren, Ziselierungen) unkenntlich. Deshalb sind Lackierungen und Farbaufräge verboten!!" "Werden zu bestehenden Epitaphien Neuanfertigungen in Auftrag gegeben, soll insgesamt ein schlüssiges Gesamtbild auf dem Stein entstehen. Moderne Schriften sind durchaus erlaubt, sie müssen sich aber in das Gesamtbild einfügen. Deshalb sind die Entwürfe für neue Epitaphien vor der Auftragserteilung zur Genehmigung vorzulegen. Im historischen Teil des Johannis- und auf dem gesamten Rochusfriedhof dürfen keine industriell angefertigten Epitaphien mehr angebracht werden. Hier sind ausschließlich

Epitaphien zulässig, die einen kreativen und/oder kunsthandwerklichen Prozess durchlaufen haben (individuelle Gestaltung, Gravuren, Ziselierungen, Ätzungen).

Einzelne Buchstaben dürfen nicht auf den Sandstein gesetzt werden, da dies der historischen Praxis absolut nicht entspricht, und der Grabstein durch die vielen Befestigungslöcher beschädigt wird."

Die Friedhofssatzung nebst Grabmalordnung sowie die darauf basierende Informationsschrift liegen im Anhang bei.

3. Genehmigungs- und Gebührenstruktur bei den städtischen Friedhöfen

Im Zeitraum 2003 bis 2013 wurden die Gebührentatbestände von 111 auf 74 gesenkt und dies bei einer Steigerung des Angebots bei den Bestattungsarten (Baumbestattungen, pflegefreie Erdgräber, etc.). Dies entspricht einer Reduzierung von rund 33%. Sie ist das Ergebnis eines Prozesses von Vereinfachungen und Zusammenfassungen einzelner Gebührentatbestände. Dieser hat weiterhin zum Ergebnis, dass die vorhandenen Tatbestände nun einer regelmäßigen Überprüfung unterliegen und so auf einen neuerlichen Handlungsbedarf schnell reagiert werden kann. Derzeit liegt ein solcher allerdings nicht vor. Alle momentan vorhandenen Gebühren- und Genehmigungstatbestände sind notwendig und angemessen.

Die Regelungen der Grabmal- und Grabpflegeordnung über die Verwendung von Kiesel, Splitt oder ähnlichen Materialien zur Abdeckung von Gräbern oder zur Errichtung von Grabeinfassungen können nicht verändert werden. Von diesen geht eine erhöhte Unfallgefahr aus. Geraten z. B. Kieselsteine oder Splitt in den Außenbereich von Gräbern, können diese bei Mäharbeiten z. B. von Rasentrimmern aufgeschleudert und eine geschossähnliche Wirkung entfalten. Diese ist geeignet, Friedhofsbesucherinnen und -besucher aber auch das Friedhofspersonal zu verletzen. Aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht ist die Stadt Nürnberg somit verpflichtet, derartige Unfallquellen zu vermeiden. Zudem können durch die betreffenden Materialien beachtliche Schäden an Maschinen, wie z. B. Rasenmähern verursacht werden, wenn diese von deren Schneidmessern erfasst werden. Die Reparaturen bzw. Ersatzbeschaffungen erfolgen dann zu Lasten aller Grabrechtsnutzungsberechtigten und können Einfluss auf die Entscheidung bei der Anhebung der Friedhofsgebühren haben.

Abgesehen von den oben genannten Aspekten zur Verhütung schwerwiegender Unfälle, ist die Verwendung der genannten Materialien noch in einer weiteren Hinsicht kritisch zu sehen. Bei einer Grababdeckung mit Kieselsteinen wird als Unterlage regelmäßig eine Plane aus Plastik oder ähnlichem nässeundurchlässigem Material verwendet. Diese soll verhindern, dass die Kieselsteine vermoosen und unansehnlich werden. Hieraus ergibt sich aber der negative Effekt, dass das Grab nun nicht mehr genügend Luftzufuhr erhält und somit die notwendigen biologisch-chemischen Umsetzungsprozesse behindert bzw. aufgehalten werden. Aus diesem und aus Gründen einer später nicht gewährleisteten umweltgerechten Entsorgung ist die Verwendung dieser Stoffe ebenfalls nicht wünschenswert. Es wurde deshalb ein entsprechender Passus in die Bestattungs- und Friedhofssatzung aufgenommen.

4. Vergleich mit anderen Städten

Die Friedhofsverwaltung hat einen Vergleich mit der Genehmigungs- und Gebührenstruktur anderer Städte vorgenommen. Hierbei wurde festgestellt, dass sich Nürnberg - wie bei den Grabgebühren - im unteren Bereich wiederfindet. Im Einzelnen wurden die Gebührensatzungen der Städte München, Regensburg und Würzburg ausgewertet.

Hier weisen die Vergleichstädte folgende Eckpunkte auf:

a) Landeshauptstadt München

Die Landeshauptstadt München regelt in Ihrer Friedhofsgebührensatzung derzeit 106 Gebührentatbestände.

Im Hinblick auf den Regelungsgehalt der Friedhofssatzung besteht in den wesentlichen Regelungserfordernissen Übereinstimmung mit der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg. Insbesondere wurden, wie auch in Nürnberg, in der Landeshauptstadt Regelungen über das Verhalten auf dem Friedhof und die Friedhofsnutzung, die Grabauswahl und Grabnutzung, gewerbliche Arbeiten auf dem Friedhof, Ruhezeiten, etc. erlassen. Daneben gibt es ebenfalls Vorgaben zur Grabgestaltung, hier insbesondere den Schutz von historischen wertvollen Gräbern, und zur Grabmalgestaltung nebst den dafür erforderlichen Genehmigungstatbeständen. Diese erstrecken sich beispielsweise auf zu verwendende Materialien, die Herstellung von Gräbern, die Art und Weise der Grabmalerrichtung sowie die Verpflichtung zur Beauftragung von zugelassenen Fachbetrieben und entsprechen damit auch in diesem Bereich den Regelungen der Stadt Nürnberg.

Der Katalog über bußgeldbewährte Ordnungswidrigkeiten überschreitet mit 40 Tatbeständen zudem den der Friedhofsverwaltung Nürnberg mit 13 Tatbeständen erheblich.

b) Stadt Regensburg

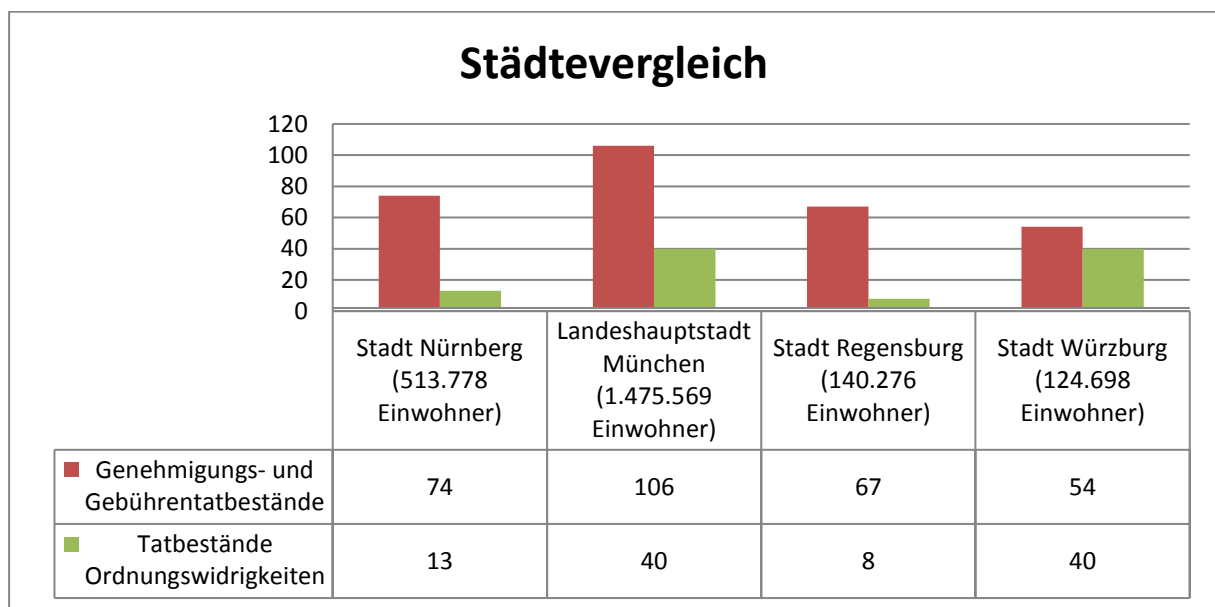
Die Stadt Regensburg führt in ihrer Gebührensatzung derzeit 67 Gebührentatbestände auf. Im Hinblick auf die Bestattungssatzung Regensburgs besteht auch hier in den wesentlichen Regelungs- und Genehmigungserfordernissen Übereinstimmung mit der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg. Auf die obigen Ausführungen zum Vergleich der Satzung der Landeshauptstadt München wird verwiesen.

c) Stadt Würzburg

Die Stadt Würzburg führt in ihrer Gebührensatzung derzeit 54 Gebührentatbestände auf. Allerdings besteht hier ein kleineres Angebot an Grabarten. Zudem sind in der Nürnberger Gebührensatzung die Kosten der Einäscherung im Krematorium aufgeführt. Da es in Würzburg kein städtisches Krematorium gibt, reduzieren sich die Gebührentatbestände entsprechend.

Im Hinblick auf die Bestattungssatzung der Stadt Würzburg besteht auch hier in den wesentlichen Regelungs- und Genehmigungserfordernissen Übereinstimmung mit der Bestattungs- und Friedhofssatzung der Stadt Nürnberg. Auf die obigen Ausführungen zum Vergleich der Satzung der Landeshauptstadt München wird verwiesen. Im Besonderen ist aber zu erwähnen dass der Katalog der Ordnungswidrigkeiten in der Satzung der Stadt Würzburg 40 Tatbestände aufweist. Zudem sind die Anforderungen im Bezug auf besondere Gestaltungsvorschriften im Bereich der Grab- und Grabmalpflege überdies doch sehr umfangreich geregelt.

d) Graphische Darstellung des Städtevergleichs



5. Fazit

Die Genehmigungs- und Gebührenstruktur für die Friedhöfe der Stadt Nürnberg ist angemessen. Sie bewegt sich im unteren Rahmen dessen, was für eine Stadt dieser Größenordnung zum Unterhalt und Betrieb ihrer Friedhöfe erforderlich ist. Die Vergleiche mit den Städten München, Regensburg und Würzburg bestätigen dies.

Gerade Regelungen zu Grab- und Grabmalgestaltung sind unabdingbar. Hierbei ist es in keinsten Weise beabsichtigt, den Inhaberinnen und Inhabern von Grabrechten die Gestaltung ihrer Gedenkstätten zu erschweren oder gar unmöglich zu machen. Vielmehr sollen Sie dazu dienen, ein gerechtes Miteinander zu gewährleisten und einen Ausgleich aller Interessen zu schaffen. Die Befindlichkeiten einzelner Hinterbliebener oder Grabnutzungsberechtigter werden selbstverständlich weitestgehend berücksichtigt, solange dies möglich ist. Auf die Regelungen der kirchlichen Friedhofsverwaltungen oder der Stiftung hat die städtische Friedhofsverwaltung keinen Einfluss. Sie ist vielmehr vertraglich verpflichtet, deren Einhaltung zu gewährleisten.